Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

31 865 Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 83 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2016

Bijgaand ontvangt u de antwoorden op de vragen over budgetflexibiliteit, informatievoorziening zbo's en evaluatie subsidies die op 31 maart door de Commissie Financiën aan mij zijn voorgelegd.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

kst-31865-83
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Budgetflexibiliteit

Vraag 1
Kunt u de Tweede Kamer genoemd onderzoek van de Auditdienst Rijk toesturen?

Antwoord 1
Het gevraagde rapport is bijgevoegd[1].

Vraag 2
Welke concrete aanscherpingen van de voorschriften gaat u doorvoeren?

Antwoord 2
Naar aanleiding van de recente overeenstemming met de Kamer over het voorstel van weergave van niet-juridisch verplichte uitgaven in een apart overzicht in de begroting worden de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) tussentijds aangepast. Daardoor kan dit nieuwe overzicht nog in de begroting 2017 worden meegenomen.

De Auditdienst Rijk constateert in het auditrapport over de totstandkoming van de percentages budgetflexibiliteit dat de uitgangspunten en werkwijzen helder staan beschreven in de Rijksbegrotingsvoorschriften, maar dat een verdere aanscherping van de voorschriften op sommige punten nog mogelijk is. Om de uniformiteit van de toepassing van de voorschriften te vergroten zal in het RBV-model over juridisch verplichte uitgaven extra worden benadrukt dat «bestuurlijk verplichte uitgaven», dus uitgaven die op basis van eerdere afspraken met bijvoorbeeld de Kamer of medeoverheden zijn gereserveerd maar nog niet juridisch verplicht zijn, niet moeten worden opgeteld bij de verplichte uitgaven. Er zal echter wel altijd enige interpretatieruimte bij het departement blijven bij het vellen van een oordeel over overeenkomsten met een uniek karakter of de inschatting van een stand verplichtingen in de toekomst.

Vraag 3
Gaat u ook voorschrijven dat juridische verplichtingen niet onnodig vroeg aangegaan mogen worden teneinde de budgetflexibiliteit bij aanvang van het begrotingsjaar te vergroten en daarmee het budgetrecht van de Kamer te versterken?

Antwoord 3
Ik heb op dit moment geen indicatie dat verplichtingen te vroeg worden aangegaan met het doel de budgetflexibiliteit in de ontwerpbegroting zo laag mogelijk te houden. Het moment van het aangaan van een verplichting wordt bepaald door andere factoren, zoals het beoogde tijdpad van de uitvoering van projecten en programma's, de mate van rechtszekerheid die aan de uitvoerende partij moet worden geboden en wet en regelgeving omtrent bijvoorbeeld aanbestedingen en subsidies. Zo'n maatregel ligt daarom ook niet voor de hand.

Vraag 4
Kunt u een nadere toelichting geven op uw voornemen periodiek audits uit te voeren om het toezicht op een uniforme toepassing van de regels binnen het Rijk te bevorderen:

a. *Hoe gaan deze audits bijdragen aan beter inzicht voor de Kamer in de budgetflexibiliteit?*
b. *Wie gaat ze uitvoeren, hoe vaak en waar?*
c. *Wat wordt er met deze audits concreet onderzocht?*

---

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Antwoord 4
Om een uniforme toepassing van de Rijksbegrotingsvoorschriften over budgetflexibiliteit binnen het Rijk te bevorderen wordt inderdaad overwogen om ook in de toekomst de audit naar budgetflexibiliteit te herhalen. Voor de Kamer is het immers van belang om te weten of de cijfers die ten grondslag liggen aan de percentages en bedragen (niet-) juridisch verplichte uitgaven in de begroting conform de voorschriften tot stand zijn gekomen en dat deze voorschriften door departementen zo veel mogelijk op dezelfde wijze worden geïnterpreteerd.

Gezien haar rol als kadersteller, toezichthouder en toetser van de ontwerpbegroting kan het Ministerie van Financiën een beroep doen op de Auditdienst Rijk voor het verschaffen van aanvullende zekerheid door het uitvoeren van een zogenaamde vraaggestuurde audit. Omdat er doorgaans meer van dit soort verzoeken zijn dan er capaciteit en budget is, wordt jaarlijks een afweging gemaakt van de auditverzoeken om te bepalen welke audits het meest urgent zijn om uit te voeren. Dit is een interne bedrijfsvoeringsafweging van het Ministerie van Financiën als opdrachtgever in samenspraak met het management van de Auditdienst Rijk. De onderzoeksvraag van een vraaggestuurde audit wordt door de opdrachtgever gespecificeerd naar gelang zijn informatiebehoefte en in samenspraak met de opdrachtnemer (Auditdienst Rijk).

Vraag 5
Kan in de kwalitatieve toelichting van de juridisch verplichte uitgaven ook aandacht worden besteed aan hoe deze verplichtingen flexibel gemaakt kunnen worden?

Vraag 6
Welke mogelijkheden ziet u om ook inzicht te bieden in de meerjarige ontwikkelingen van de niet-verplichte ruimte in de begroting?

Antwoord 5 en 6
Voor de toelichting van verplichte uitgaven de afgelopen jaren zijn verschillende varianten van kwantitatieve en kwalitatieve toelichting op de budgetflexibiliteit van toepassing geweest. Geen van allen leidde tot optimale tevredenheid bij de betrokken partijen. Ons voorstel richt zich daarom primair op de weergave van niet-juridisch verplichte uitgaven aangezien deze het meeste van direct nut zijn voor de Kamer bij de uitoefening van haar budgetrecht. In het overzicht niet-juridisch verplichte uitgaven zal worden vermeld wat de bestemming is van de middelen.

Een begrotingswet heeft een horizon van één jaar. Een groot deel van de uitgaven in een ontwerpbegroting ligt echter meerjarig vast op basis van andere wetgeving en (samenwerkings)overeenkomsten. De Kamer is in een eerder stadium betrokken geweest bij de bestemming van deze uitgaven. Bij uitgaven die direct volgen uit wetgeving is de Kamer bijvoorbeeld als medewetgever betrokken bij de goedkeuring van wetgeving. Veel andere verplichtingen zoals overeenkomsten volgen uit beleidskeuzes waarover eerder met de Kamer overleg is gevoerd. De huidige kwalitatieve toelichting van juridisch verplichte uitgaven per type financieel instrument geeft veel informatie over de grondslag van de juridische verplichting. Als de Kamer bij de behandeling van de begroting het niet eens is met de verplichte uitgaven, dan is het aangewezen om de wet of het besluit dat de aanleiding voor de uitgaven is geweest, te wijzigen. Staat er bijvoorbeeld in een begroting dat een budget voor 100% juridisch verplicht is vanwege een sociale verzekeringswet zoals de Wajong en de Kamer wenst om deze middelen (deels) meerjarig vrij te spelen, dan staat het de Kamer altijd vrij deze wet te wijzigen.

Het verder specificeren over wat de juridische consequenties zouden zijn van het openbreken van een contract of het voortijdig beëindigen van een samenwerkingsovereenkomst brengt veel werk met zich mee en zal naar verwachting niet leiden tot erg betrouwbare informatie. Ook is het inzichtelijk maken van de meerjarige ontwikkelingen van de niet-verplichte ruimte arbeidsintensief. Daarom verdient het niet de voorkeur om, naast het nieuwe model voor niet-juridisch verplichte uitgaven, van departementen een extra inspanning te vragen voor een dergelijke extra toelichting van alle juridisch verplichte uitgaven.

Evaluatie doelmatigheid en doeltreffendheid zbo's

Ten aanzien van zbo's die onder de Kaderwet zbo's vallen stelt u dat deze eens in de vijf jaar geëvalueerd dienen te worden. Uit het zbo-register is niet eenvoudig te destilleren wanneer evaluaties van zbo's die onder de Kaderwet zbo's vallen zijn voorzien. Bovendien is het niet duidelijk of de informatie in het zbo-register volledig is.

7.
Kunt u de Tweede Kamer een totaaloverzicht doen toekomen van alle zbo's, waarbij van de zbo's die onder de Kaderwet vallen ook vermeld wordt in welk jaar een evaluatie is uitgevoerd of wordt voorzien?

Antwoord 7
De Minister voor WenR heeft als coördinerend Minister op het zbo-dossier het beheer over de Kaderwet zbo's en het zbo-register. De departementen zijn zelf verantwoordelijk om aan de Kaderwet te voldoen en voor de juistheid van gegevens in het zbo-register.

In het zbo-register (www.zboregister.nl)[2] is voor alle zbo's aangegeven of zij onder de werking van de Kaderwet zbo's vallen of niet. Als de Kaderwet zbo's van toepassing is, dan schrijft artikel 39, eerste lid, voor dat de voor het zbo verantwoordelijke Minister elke vijf jaar een verslag aan beide Kamers der Staten-Generaal zendt ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het zbo (hierna: evaluatie). Voor de zbo's die, sinds de Kaderwet zbo's op hen van toepassing werd, zijn geëvalueerd vermeldt het zbo-register de datum waarop de evaluatie aan de Staten-Generaal is aangeboden en een hyperlink naar het betreffende Kamerstuk. Een overzicht van de zbo's waarop artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zbo's van toepassing is, en de gegevens omtrent de uitgevoerde en/of voorziene evaluatie van die zbo's treft u aan in bijlage 1[3].

Op verantwoordingsdag 2016 is tevens een nieuwe infographic gepresenteerd van de zbo's die (deels) worden bekostigd uit de rijksbegroting (http://zbo.rijksacademie.nl/). Daarin is onder andere opgenomen welke zbo's zijn geëvalueerd met een link naar de betreffende evaluatie en / of wanneer evaluatie is voorzien. Deze infographic is gebaseerd op de gegevens over 2014 en maakt geen onderscheid tussen zbo's waarop artikel 39, eerste lid, Kaderwet zbo's wel of juist niet van toepassing is. In bijlage 1 zijn de zbo's opgenomen waarop artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet (de evaluatieverplichting) van toepassing is, ongeacht of zij (deels) uit de rijksbegroting worden bekostigd.

8.
Kan in de begrotingen in de bijlage «overzicht zbo's en rwt's» voortaan inzicht gegeven worden in evaluaties op dezelfde wijze als dat gebeurt in

[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[3] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

het subsidieoverzicht (dus onder andere met vermelding van de datum van een afgeronde evaluatie en met een hyperlink naar de betreffende evaluatie)?

Antwoord 8
We zullen dit meenemen in de eerst volgende actualisatie van de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Subsidies

Voor subsidies geldt in beginsel ook dat ze eens in de vijf jaar worden geëvalueerd. Hierop bestaan
echter uitzonderingen, zoals subsidies die jaarlijks worden vernieuwd.

9.
Op welke wijze wordt vastgesteld of subsidieregelingen die jaarlijks worden vernieuwd en opnieuw worden toegekend doelmatig en doeltreffend zijn?

Antwoord 9
Beleidsdepartementen zijn verantwoordelijk voor de naleving van de wet- en regelgeving omtrent de evaluatieverplichting van subsidies. De subsidieverstrekkende ministeries geven aan dat de subsidies die jaarlijks worden vastgesteld in ieder geval binnen de gestelde termijn van vijf jaar geëvalueerd worden op doelmatigheid en doeltreffendheid. Deze uitgevoerde en voorziene evaluaties zijn opgenomen in de bijlage subsidies bij de departementale begrotingen. Er is geen verplichte vorm voor de uit te voeren evaluatie van subsidieregelingen. Zo kunnen de evaluaties ook onderdeel uitmaken van reguliere beleidsevaluaties. Wel dienen de subsidie-evaluaties een adequaat inzicht te geven in de deoltreffendheid en de effecten van de subsidies in de praktijk (art. 4 RPE).

Daarnaast worden de subsidies die jaarlijks vernieuwd worden ook jaarlijks getoetst worden op doelmatigheid en doeltreffendheid bij het proces van de vaststelling en de nieuwe toekenning van subsidies. De oude subsidie wordt vastgesteld op basis van een verslag over de prestaties en de financiële verantwoording. De doelmatigheid en doeltreffendheid moeten hieruit blijken. Deze analyse maakt onderdeel uit van de nieuwe toekenning van de subsidie.

Dit jaar zal de evaluatie van de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking (Uniform Subsidiekader) aan uw Kamer worden gestuurd. Daarin wordt ook de naleving van de evaluatieverplichting meegenomen.

10.
Kunt u een overzicht geven van subsidieregelingen die niet binnen de gestelde termijn van vijf jaar zijn geëvalueerd en wat daarvan de reden is?

Antwoord 10
De Ministeries van BZK, VenJ, BuZa/BHOS, VWS, FIN geven aan dat alle subsidieregelingen binnen de gestelde termijn van vijf jaar worden geëvalueerd. I&M, EZ, SZW en OCW hebben een lijst opgesteld waarin de regelingen zijn opgenomen die niet of niet binnen de gestelde termijn van vijf jaar zijn geëvalueerd (zie bijlage 2[4]). Er zijn 23 (van in totaal 400) subsidieregelingen niet of niet binnen (vijf) jaar geëvalueerd. De hoofdreden hiervan is dat de subsidies al een aantal jaar geleden zijn beëindigd. Het betreft dan ook subsidies waar geen nieuwe inhoudelijke toeken-

[4] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

ningen meer kunnen plaatsvinden, maar die nog in werking zijn om voor de definitieve vaststastelling of intrekking van toegekende subsidie.
Het evalueren van departementale kaderwetten en/of kaderregelingen waar subsidies aan dienen te voldoen vallen is verplicht op grond van de Comptabiliteitswet en de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking. Dit punt wordt in de evaluatie van de aanwijzingen voor subsidieverstrekking (Uniform Subsidiekader) die in 2016 wordt afgerond meegenomen.